



## Ulrike Donat und Sabine Zurmühl

**Überblick:** Sabine Zurmühl, Mediatorin und Journalistin, spricht mit Ulrike Donat, Rechtsanwältin, Mediatorin, Mitglied im Hamburger Arbeitskreis Partizipation, Referentin im Untersuchungsausschuss Gorleben des Deutschen Bundestages und Expertin für die Kommission zur Lagerung hochradioaktiven Atommülls im Deutschen Bundestag. Themen sind: die Politikverdrossenheit der BürgerInnen, neue Beteiligungsformate, echte Aushandlungsprozesse, Verantwortung für künftige Generationen und das Problem der Finanzierung eines freiwilligen ehrenamtlichen BürgerInnenengagements.

**Keywords:** Partizipation, Bürgerbeteiligung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Bürgerengagement, Mediation.

# Partizipation – wohin geht die Reise?

## Ein Gespräch

*„Es ist nicht nötig, seine Arbeit vollendet zu sehen. Man schmiedet seinen Teil der langen Kette, aus der die Geschichte der Menschheit besteht. („Henning Mankell in „Treibsand“)“*

**Sabine Zurmühl:** *Frau Donat, seit Jahrzehnten sind Sie engagiert in der Umweltbewegung und in den letzten Jahren auch schwerpunktmäßig in den Fragen der Einbeziehung von Betroffenen – in den Möglichkeiten und auch Grenzen. Dafür kursieren etliche Begriffe: Bürgerbeteiligung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation. Können Sie zu deren Differenzierung etwas sagen?*

**Ulrike Donat:** Die „Öffentlichkeitsbeteiligung“ steht so zwischen Planung und Politik, sie wird benutzt für alle Formen von Beteiligung, von reiner Information bis hin zu Mitsprache, das kann vielleicht als ein Oberbegriff gelten.

„Bürgerbeteiligung“ kommt aus dem Planungsbereich, den Planfeststellungsverfahren, in denen Einwendungen erhoben werden können, oder man redet von der „frühen Bürgerbeteiligung“, in der man den Leuten vorher schon sagt, was man vorhat. Gehandhabt wird dies

dann aber eher als Information mit einer doch geringen Beteiligungstiefe, mit letztlich wenig Mitsprache.

„Partizipation“ meint eigentlich diejenige Öffentlichkeitsbeteiligung, in der auch tatsächlich eine Form von Mitwirkung, von Ergebniseinfluss vorgesehen ist. Diese ganzen Begriffe werden wahlweise verwendet, oft ist nicht klar, wer sie wie mit welcher Konnotation benutzt. Im Moment verwendet die offizielle Politik „Öffentlichkeitsbeteiligung“ oder „Bürgerbeteiligung“ eher nach dem Motto: „Wir haben hier ein tolles Programm, ihr sollt dazu ja sagen“. Eine partizipative Beteiligung ist ja eine Form von direkter Demokratie, die manchmal in Konflikt gerät mit der repräsentativen Demokratie, die unser Grundgesetz ins Zentrum gestellt hat. Auf kommunaler, regionaler und Landesebene gibt es teilweise solche Elemente der direkten Demokratie durch Bürgerentscheide. Allerdings sperren sich die großen Parteien eher dagegen, weil sie es auch als Machtverlust erleben: „Nun haben wir schon die Wahlen gewonnen und jetzt hindern uns die Bürger, unsere Vorstellungen durchzusetzen“... Es gibt neben den formalen Bürgerentscheiden heute aber vielfach in lokalen und regionalen Konflikten durchaus Bürgerbeteiligung mit ernsthaften Formaten und partizipativen Ansätzen.

*Womit beginnt ein solches Verfahren in der Regel?*

Die meisten Verfahren starten auf Initiative der Verwaltung, ohne dass ein neutraler Moderator vorgesehen ist. Verwaltung und Politik sind ja aber beteiligte Akteure, die gesetzlichen Auftrag durchsetzen wollen, so wie sie ihn verstehen. Ein gutes Verfahren beginnt eher damit, dass die Beteiligten *gemeinsam* die Regeln und die Moderation aushandeln.

»» **Die unklare Rolle der moderierenden Verwaltung wird immer dann ein akutes Problem, wenn es wirklich heftige Konflikte gibt.**

Die unklare Rolle der moderierenden Verwaltung wird immer dann ein akutes Problem, wenn es wirklich heftige Konflikte gibt. Ich finde, eine Verwaltung ist Entscheidungsträger und kann nicht selbst auch noch neutral das Verfahren führen. Dafür bräuchte man Moderatoren oder Mediator\_innen mit ihrer professionellen Neutralität. Das mögen aber keine Regierung, keine Verwaltung gerne, weil sie natürlich die Fäden in der Hand behalten wollen und denken, sie selbst sind ohnehin die besten Konfliktmoderatoren

*Es ist unüblich, dass in dem auszuhandelnden Vorfeld schon Drittleute hinzugezogen werden?*

Genau. Wenn man z.B. die Atom-Endlagerkommission der Bundesregierung (= Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe – d. Red.) betrachtet, in der ich zeitweise mitgearbeitet habe, da hat die Politik einseitig bestimmt, wer da drin sitzt. Teile der Umweltbewegung haben gesagt, da spielen wir nicht mit, wenn im Vorfeld nicht besprochen wird, wie die Arbeit auch ergebniswirksam sein kann.

*Dies alles braucht Zeit, die der Politik zu lange dauert?*

Das ist der Gedanke, aber ich glaube, der stimmt nicht. Es ist eher wie bei jeder Mediation. Wenn man am Anfang sehr sorgfältig darüber redet, WIE man miteinander umgehen will, dann geht es hinterher schneller und man kommt zu besseren Ergebnissen. Wenn man das versäumt und topdown irgendetwas verordnet, dann verwickelt sich das Verfahren und man muss irgendwann einen Rücksprung machen. Oder man bekommt die Legitimation nicht, die man in der eigenen Gruppe von allen Beteiligten haben möchte. Die anderen sagen dann, das tragen wir nicht mit.

*Ist in den letzten Jahren die Bereitschaft gewachsen, schon im Vorfeld sorgfältiger zu verhandeln?*

Auf kommunaler und Landesebene ja, es gibt ja auch EU-Vorgaben, die mehr Partizipation vorsehen (Arhus Konvention der EU), aber das handhabt jeder anders, je nach Horizont. Wenn ich in der Verwaltung sitze und meine Aufgaben erledigen will, dann habe ich einen anderen Horizont, als wenn ich fachlich darauf schaue. Überall, wo es um Machtfragen geht, das ist ja in vielen Großprojekten der Fall, lässt man sich diese Macht – nach meinen Erfahrungen – nicht gern aus der Hand nehmen. Da gibt es einfach keine Standardisierungen, es ist nicht definiert, was unter Partizipation gemeint ist, und in der Endlagerkommission z.B. sieht jeder etwas anderes darin. Die einen sagen, partizipative Ansätze müssen sein, damit es die gesellschaftliche Befriedigungs- und Legitimierungsfunktion hat, – und die anderen sagen:

»» **„Lass die bloß nicht mitreden, wir hören die an und dann ist gut.“**

Was da herauskommt, wollen wir gar nicht umsetzen“. Das ist alles sehr im Schwung, es ist sehr umkämpft.

*Worin müssten Regierungen „umlernen“? Wie müsste sich die Politik der Partizipation besser öffnen?*

Die Politik hat Zeitabläufe in Legislaturperioden und sie lebt von dem Machtkampf: deine Partei oder meine Partei? Wir erleben, dass das „Volk“ sich in diesem Raster nicht mehr so wirklich wiederfindet, sondern eher Partikularentscheidungen trifft, je nachdem, wie betroffen man ist. Man kann CDU wählen und trotzdem nicht einverstanden sein z.B. mit irgendeiner Großansiedlung. Das nennt sich alles „Politikverdrossenheit“. Die Leute gehen nicht mehr zur Wahl, weil sie das Gefühl haben, Wahlen entscheiden nichts. Und wenn sie was entscheiden, dann wechseln unter Umständen die Mehrheitsverhältnisse und alles wird vielleicht wieder rückgängig gemacht. Die Politikverdrossenheit kann man, glaube ich, nur in den Griff kriegen, wenn man andere demokratische Beteiligungsformen findet, also partizipative Ansätze. Davor fürchten sich manche in Zeiten von Pegida, davon bin ich auch nicht frei. Das ist ja eine alte Diskussion bei Volksentscheiden. Und das Problem bei Bürgerentscheiden ist die Reduzierung auf Ja-Nein und die Medienmacht. Und was die Politik stattdessen lernen müsste, ist, dass es keine Ja-Nein-Entscheidungen sein dürfen. Man muss partizipative Beteiligungsformate ma-

chen, um einen größeren Blickwinkel einzunehmen und tatsächlich auch Interessen auszugleichen. Also nicht nur „Ja-Nein“, sondern: „Wenn du das kriegst, dann krieg ich das“ oder „dann gibt’s das zum Ausgleich“, oder „jetzt nicht“ oder „hier nicht“ oder „noch nicht“, „lass uns noch mal zurückgucken, das gefällt mir noch nicht“... Es müssen statt Ja-Nein echte Aushandlungsprozesse werden, wie wir sie aus der Mediation kennen.

*Welche Rollen spielen da die notwendigen Mandate, die den einzelnen Gruppenrepräsentanten zugestanden werden müssen?*

Man braucht einen Vertrauensaufbau. Angenommen, man würde ein partizipatives Beteiligungsformat haben, dann müsste bereits im Vorfeld die Ergebniswirksamkeit festgestellt werden. Wie ist ein Konzept zu entwickeln und wie wäre das dann in die rechtliche Ebene zu überführen und wird man sich darauf verlassen können? Das haben wir z.B. beim Landwehrkanal in Berlin erlebt, wo ein wunderbarer Beteiligungsprozess stattgefunden hat und dann wechselten die Mehrheitsverhältnisse im Parlament und das Ergebnis wurde in die Tonne getreten. Man konnte sich nicht darauf verlassen. Das frustriert natürlich. Hier braucht es klare Vereinbarungen im Vorfeld, wie Ergebnisse umgesetzt werden.

*Wie sollte die Auswahl der Beteiligten vor sich gehen?*

Die Politikwissenschaft spricht da von Governance-Konzepten, also Teile der politischen Macht so zu verteilen, dass mehr Menschen mitsprechen können. Und wen beteiligt man eigentlich? Wie beteiligt man die sogenannten Stakeholder, wer wählt die aus? Beteiligt man die, die sich interessieren? Beteiligt man per Zufall? Das hängt für mich sehr stark vom Politikfeld ab. In meinem Atombereich, das ist hochkomplex, da sind die Menschen, die sich mit der Anti-AKW-Bewegung befasst haben, meist hochgebildet in dem Thema. Wenn man eine Zufallsauswahl nach dem Telefonbuch oder einem anderen Raster macht, dann hat man zwar einen wunderbaren repräsentativen Querschnitt, aber bis die Leute sich ins Thema eingearbeitet haben, können sie überall über den Tisch gezogen werden. Dazwischen den Weg zu finden, das ist natürlich die Kunst. Das muss man vielleicht im Einzelfall auch aushandeln.

*Also Zufallsauswahl oder Gruppenzugehörigkeit bei den Beteiligten?*

Meiner Meinung nach setzt Partizipation auch Interesse fürs Thema und Freiwilligkeit voraus. Wenn mich jetzt je-

mand verpflichten würde in einem Politikfeld, das mich gar nicht interessiert – wie bei den Schöffinnen –, dann wird das irgendwann uninteressant. Man braucht schon das Interesse derjenigen, die dann das „Volk“ repräsentieren, weshalb ich keine Freundin von Zufallsauswahl bin. Das kann man mal machen, wenn man lokal entscheiden will: Trassenführung links oder rechts herum, aber bei Großprojekten wie Risikotechnologie braucht man einfach auch die Fähigkeit, sich ein zu denken oder komplexe Gutachten zu bewerten. Hinzu kommt ein ganz materielles Argument: Meist ist die Partizipation ehrenamtlich gedacht. Da müssen die Leute dann hunderte von Stunden dort sitzen oder auch Gutachten lesen. Das geht aber eigentlich nur, wenn man z.B. an eine Aufwandsentschädigung denkt.

*Sollten die Leute, die in den Aushandlungskommissionen sitzen, also bezahlt werden?*

Planung kostet überall. Man hat – das ist das Dilemma – auf der einen Seite bezahlte Leute, die politischen Vertreter\_innen werden bezahlt über ihr Mandat, die Verwaltung wird bezahlt über ihren Job, die Industrievertreter werden bezahlt über ihren Job oder über Lobbyismus – und dann sitzen da Bürger und Bürgerinnen, die sich sehr engagieren, die die gleichen Gutachten lesen – und die sollen das „für lau“ machen? Dann muss man zumindest solche Finanzierungssysteme erfinden, wie man das auch in den lokalen Parlamenten kennt. Hamburg z.B. hat ja ein Feierabendparlament auf Landesebene und da gibt es Aufwandsentschädigungen. Solche Zahlungen müsste man vorher aushandeln von Fall zu Fall und es muss eben grundsätzlich Kassen dafür geben. Das ist eine Schiefelage und ist sicherlich auch ein Grundproblem von Partizipationsprozessen.

*Sie haben außerdem vorgeschlagen, verbindlich die künftige Generation beizuziehen.*

Ich habe diesen Vertreter, diese Vertreterin der künftigen Generation erfunden, weil ich gedacht habe:

» **Es braucht jemand, der die Perspektive der nachfolgenden Generation einnimmt, der ein Wächter- und Mahneramt hat.**

Wie sieht das eigentlich in 100 Jahren aus? Was glauben wir in tausend Jahren darüber? Dies gilt in extrem langfristig wirkenden Entscheidungen, aber es gilt auch sonst, denn wenn wir jemanden als Vertreter des Gemeinwohls bestimmen, nimmt dieser die Rolle in der

Regel auch ernst und bewertet den Prozess und die Ergebnisse aus einem anderen wichtigen Blickwinkel. Das ist wissenschaftlich vielleicht schwer zu belegen, aber ich glaube, es hat einen Effekt. Der dafür steht zu sagen: keine billigen Lösungen, sondern gute Lösungen.

*Gibt es schon praktische Erfahrungen mit einer solchen Vertretung der künftigen Generation?*

Nein, bei uns glaube ich nicht. Aber ich glaube, dass indigene Kulturen das gut kennen. Die haben so etwas wie Ältestenräte.

» **Und wenn man mal sieht, wie so ein Palaver eines Ältestenrates aussieht, dann ist das wirklich so, dass die auch Bedenkenträger haben, und das ist auch ihr Job.**

Der eine guckt aus der Sicht der Landwirtschaft drauf, der nächste aus der Sicht des Lebens und der nächste aus der Sicht der Götter, das ist letztendlich egal. Die Gruppe der Schonschöne sagen, 7 Generationen vor mir und 7 Generationen nach mir sind schon da und die kann ich befragen, wenn ich eine Entscheidung treffen will. Im indigenen Kreis gibt es immer diese nachhaltige Verantwortung, das ist überliefert. Nur in unserer Industriekultur gibt es diese Nachhaltigkeit nicht.

*Sie persönlich waren auch engagiert im Internationalen Forum Politische Aufstellungen IFPA.*

Durch die systemischen Aufstellungen habe ich eigentlich so eine Hubschrauber-Perspektive gewonnen, wir kennen das auch aus den Mediationsausbildungen. Der eine sagt A, der andere sagt B und die Mediator\_innen versuchen, auf die Spitze des Berges zu steigen und auf beide zu sehen. Das war für mich ein Lernprozess. Die Gruppe hat inzwischen aufgehört zu existieren, da ging es um Postkonfliktgesellschaften wie in Ruanda, Gesundheitssysteme in der Karibik, das waren aber auch die Umgehungsstraßen in Deutschland. Also wir haben uns dort mit sehr viel verschiedenen Themen befasst. Ich bin ja ursprünglich Juristin, ich bin aber auch Grenzgängerin und verbinde alles, was ich erforsche. Vom Recht zur Politik zum Systemdenken.

*Wie geht es Ihnen persönlich damit, diese Langsamkeit zu erleben, wenn man, wie Sie, so viele Jahrzehnte sich schon engagiert?*

Die Langsamkeit stört mich im Atombereich nicht, das Zeug strahlt so lange, dass langsam nur gut sein kann.

Ja, wie gehe ich persönlich damit um? Es ist immer eine Entscheidung, ob man mitmachen will oder nicht. Und ich habe mit fachkundiger Beratung meiner Kolleginnen und Kollegen, der Intervision meiner Mediations- und Moderationskolleg\_innen schon sehr genau darauf geschaut, was es eigentlich für Beteiligungsmöglichkeiten gibt. Das Volk *muss* sich nicht beteiligen! Das Volk *kann* sich beteiligen. Da muss man in jedem Einzelfall prüfen, ob man mehr Einflussmöglichkeiten von draußen oder von drinnen hat. Manchmal, wenn die Bedingungen noch nicht stimmen, zu eng sind, die falschen Leute am Tisch sitzen, kann man mehr erreichen, wenn man von draußen Druck macht, um gehört zu werden. Es ist z.B. sehr umstritten in der Gorleben-Frage, ob Partizipation nicht eigentlich eine Mit-mach-Falle ist. Eine Falle, die Akzeptanz für unangemessene Verfahren und Entscheidungen legitimieren soll.

*Wie ist Ihre Erfahrung mit dem Drinnen und Draußen in den Institutionen?*

Ich bin, wie gesagt, Grenzgängerin. Mir liegt an einer guten Lösung. Und aus der Endlagerkommission – da hatte ich beratende Funktion in einem Arbeitskreis – bin ich herausgegangen. Ich fand es unangemessen, dass Energieversorgungsunternehmen einerseits in dieser Kommission sitzen und andererseits genau dieselben Unternehmen das Gesetz beklagt haben. Wir sagen immer, „Mediation hat Vorrang“ und dieser Vorrang muss für alle kooperativen Ansätze gelten. Man kann aber nicht in einem Gremium sitzen, in dem man verhandelt, wenn man gleichzeitig einen Klageprozess sogar noch vor einem internationalen Schiedsgerichtshof in New York einleitet. Das finde ich unlauter, da bin ich einfach auch aus meiner juristischen Professionsethik heraus weggegangen. Trotzdem vertrete ich leidenschaftlich die These: Lösungen findet man nur mit maximaler Beteiligung. Und ich glaube, dass man Konflikte friedlich austragen kann, wenn man faire Verfahren entwickelt.

*Wie vollzieht sich da Ihr Rollenwechsel zwischen parteilicher Juristin und Mediatorin?*

Ich wechsele meine Rolle und versuche, rollenklar zu sein. Das sind ja alles mediative Prozesse, mit denen wir umgehen, und auch in unserer professionellen Community ist es durchaus so, dass da sehr unterschiedliche Meinungen herrschen. Die einen sagen: „Öffentlichkeitsbeteiligung, wo ist das Problem?“ –, die anderen sagen: „Partizipation – Fachkompetenz – Geld, wie soll denn das gehen?“

Und engagiert war ich als Rechtsanwältin für Bürgerrechte, engagiert war ich im Untersuchungsausschuss, um die Wahrheit zu Gorleben aufzudecken, engagiert bin ich jetzt für gute Verfahren, weil ich glaube, dass nur gute Verfahren gute Ergebnisse erzeugen.

*Wohin also, denken Sie, geht bei der Partizipation die Reise?*

Zum Glück gibt es ja in der Bevölkerung die Bereitschaft, sich einzumischen, zu reden. Da ist ein hohes Engagement, auch wenn es manchmal in Richtungen kippt, die uns vielleicht nicht so gefallen wie Pegida. Wir wollen ja keine gesplante Gesellschaft, wo wir alle mit dem Knüppel auf einander losgehen.

Natürlich gibt es Konflikte über die Unterbringung von Flüchtlingen und warum soll man da nicht gemeinsam darüber reden können. Über die ethischen Werte, die dahinter stehen, und was eine Gesellschaft sich leisten will – darüber muss man reden, anders kann man eine Gesellschaft nicht befrieden. Und das wollen wir ja.

*Interview: Sabine Zurmühl*



## Kontakt

Ulrike Donat, Rechtsanwältin, Mediatorin (BM/ BAFM), Ausbilderin bei IMKA, Mitorganisatorin der Hamburger Mediationstage, Mitglied im Hamburger Arbeitskreis Partizipation (HAP), 2010–2011 Referentin im Untersuchungsausschuss Gorleben des Deutschen Bundestages, Expertin für die Kommission zur Lagerung hochradioaktiven Atommülls im Deutschen Bundestag, seit 2011 Vorsitzende der MediationsZentraleHamburg e.V. Viele Veröffentlichungen, u.a. den Beitrag „Goldene Regel zum Umgang mit Bürgerbeteiligung“ in: Kursbuch Bürgerbeteiligung Band I, Herausgeber: Jörg Sommer, Verlag der Deutschen Umweltstiftung. Band II erscheint in Kürze. „avanti Popolo“, siehe auch unter <http://www.bi-luechow-dannenberg.de/?m=20101001>  
**donat@ulrike-donat.de**  
**www.ulrike-donat.de**